

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA

TERCER PERÍODO

CARPETA Nº 471 DE 1991

COMISION DE HACIENDA -INTEGRADA-

DISTRIBUIDO Nº 1468 DE 1992

- COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR -

JUNIO DE 1992

DESMONOPOLIZACION DE ALCOHOLES

SE DEROGA EL MONOPOLIO QUE EJERCE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE COMBUSTIBLE, ALCOHOL Y PORTLAND -ANCAP-

---

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 18 DE JUNIO DE 1992

ASISTENCIA

Preside	: Señor Senador Juan Carlos Raffo.
Miembros	: Señores Senadores Sergio Abreu, Danilo Astori, Juan Carlos Blanco, Federico Bouza y Carlos Cassina.
Integrantes	: Señores Senadores Enrique Cadenas Boix y Walter Santoro.
Secretaria	: Señora Raquel Suárez Coll.
Ayudante de Comisión	: Señor Alfredo O. Brena.

mr.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número , está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 22 minutos)

La Comisión de Hacienda integrada con la de Constitución y Legislación continùa estudiando el proyecto de ley de desmonopolización de alcoholes, que fue votado en general en la pasada sesión y a cuya discusión en particular se habìa abocado, estando en consideración el artículo primero y figurando anotado para hacer uso de la palabra el señor senador Blanco.

SEÑOR BLANCO.- A modo de resúmen de los conceptos que a lo largo de la discusión acerca de este tema he expuesto en la materia, desearía decir que a mi modo de ver, el análisis del proyecto de ley que nos ocupa dèbe ser efectuado no solamente en virtud de los elementos que el mismo contiene y de lo que puede ser la situación de la industria en su proyección interna, sino también a la luz de la nueva realidad creada por el proceso de integración en el que nuestro país está involucrado. Es así que algunas consideraciones que anteriormente la propia empresa estatal formuló, deben ser reexaminadas en el marco de la nueva situación creada a raíz del proceso

de integración. Una vez que el MERCOSUR esté en su total vigencia --finalizado el período durante el cual se van a ir reduciendo, hasta desaparecer, las barreras arancelarias y no arancelarias para lá circulación de bienes y servicios en el área-- la existencia de un monopolio en favor de ANCAP o de cualquier otra entidad, estaría restringiendo las posibilidades del sector privado nacional y del país en su conjunto de poder competir y participar eficazmente en la región. Además, muchas de las finalidades que se persiguen por la Ley Orgánica de ANCAP --me refiero a la ley de creación, del año 1931-- no tendrán razón de ser, en función de esa competencia que forzosamente estará determinada por la existencia de un mercado ampliado.

En el contexto mencionado, el precio de las materias primas en nuestro país no haría posible la competencia por parte del organismo nacional y en cambio estaría facilitando --como se desprende de los informes del señor Ministro de Industria, Energía y Minería, y también del propio Directorio de Ancap-- que el empresario uruguayo que deseara trabajar en esta línea se radicara en un país vecino para producir desde allí alcoholes que podrían luego ser comercializados en nuestro país. En definitiva, se estaría estimulando que las inversiones, la teconología y el espíritu de empresa de Uruguay, fuera canalizado hacia los países vecinos.

Además, quisiera puntualizar que, a mi juicio, este tema debe ser relacionado con el apoyo a la reconver-

25x

sión de la industria del azúcar. También se ha señalado en Sala que es difícil para la industria nacional del azúcar --por una razón de ventajas comparativas-- competir con los países del MERCOSUR, por lo que se ha tenido en cuenta la posibilidad de que se libere la producción de alcoholes, pues ello permitiría a las empresas privadas que trabajan en el sector azucarero, adicionar, con costos menores, plantas de producción de alcohol. De esta forma, se estaría mejorando la estructura de costos y rentabilidad, para afrontar la competencia en mejores condiciones.

Por otra parte, quisiera señalar que la ley de 1931 determina --en función de los monopolios que crea-- que el Ente estatal deba comprar obligatoriamente materias primas --orujos y flemas-- a precios superiores a los del mercado internacional. Mientras no haya libre importación, esto le permite al Ente funcionar de esa forma. Sin embargo, una vez que exista la competencia, esas compras a precios superiores a los del mercado internacional, significarán una pérdida de rentabilidad .

Todo esto me lleva a pensar que la desmonopolización es algo positivo, que permitirá liberar esfuerzos nacionales para el trabajo en sectores en los que podemos tener ventajas. Además, a través de la compra de materias primas en otras partes de la región, puede establecerse una nueva ecuasión económica en la que la competencia con la producción de alcoholes de otros orígenes pueda ser posible.Inclusive, tal como se desprende de la información técnica recibida en Sala, sería posible la importación

de flemas y orujos de otras procedencias que puedan ser quizà más baratas, lo que mejoraría los perfiles de competitividad.

Con respecto al análisis de la desmonopolización, sería conveniente considerar la importancia relativa de este rubro en la empresa ANCAP. Hago esta aclaración, porque se podría pensar que la desmonopolización de alcoholes afecta la estructura central del Ente. Esto representó, para el año 1990, un 5% de las ventas, un 9.4% de su patrimonio y un 24% de las pérdidas. Quiere decir que ha contribuido más a las pérdidas que a los ingresos.

Otro punto que ha sido discutido en Sala, es el relativo a los controles de calidad de los alcoholes, que actualmente se realiza a través del monopolio y de su producción por parte de ANCAP. Evidentemente, esta es una manera de asegurar dicho control, pero no es la única, ya que el Estado puede hacerlo --y tiene los medios para ello--. con otros alcoholes, aunque no sea él el único que los elabore. Cuando se consultó al Directorio del Organismo acerca de este problema --que es muy importante desde el punto de vista de la salud pública--, se indicó que tenían la capacidad técnica operativa como para ejercer en forma adecuada este control. Por lo demás, en materia de alimentos, el alcohol no es una excepción, porque hay una enorme cantidad de productos de este tipo que son elaborados localmente o importados. Sin embargo, existen mecanismos municipales y nacionales que aseguran niveles adecuados de protección a la salud pública.

Por último, señor Presidente, deseo señalar

--tal como lo hice en el curso de las deliberaciones--, atendiendo a un planteo que oportunamente hizo el Directorio de ANCAP, la necesidad de que las medidas de desmonopolización sean acompañadas por disposiciones que permitan flexibilizar las operaciones. Concretamente, nuestro deseo es que el Ente pueda competir en paridad de situaciones con empresas privadas nacionales o con productos importados del exterior.

En ese sentido, la Comisión de Constitución y Legislación está considerando algunos proyectos de ley en esta materia. Por lo tanto, creo que al votar afirmativamente este artículo 1º, se aumenta la urgencia de estudiar dichos proyectos, en el ámbito de la otra Comisión del Senado, a los efectos de dotar a la empresa pública --que se pone ahora en situación de competencia-- de los medios jurídicos institucionales que la coloquen en igualdad de condiciones.

Por los fundamentos expuestos, voy a acompañar con mi voto afirmativo el artículo 1º del proyecto de ley.

SEÑOR ASTORI.- No quisiera demorar el tratamiento de este artículo, pero desearía agregar algo a mi anterior intervención.

Sin ánimo de reabrir la polémica sobre la relación entre el Tratado de Asunción y este primer artículo del proyecto de ley --teniendo en cuenta que es un tema opinable-- quisiera referirme a un aspecto que acabo de observar en el informe enviado por el señor Director Posadas. Concretamente, sostiente oue de acuerdo con lo establecido

en el literal b) del artículo 2º, en la parte final del Anexo al Tratado de Asunción, el tema de las disposiciones sanitarias --que, a su entender, conducirían a mantener una situación de monopolio-- caen dentro de las excepciones previstas por el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980 . A su vez, éste es citado por el Anexo del Tratado de Asunción como posible establecimiento de excepciones.

Me parece que este es un argumento importante que trasciende a esta polémica que no es conveniente reabrir ahora, es decir, si por el Tratado de Asunción caen o no los monopolios públicos. Reitero que esto está más allá de la resolución final que se adopte. Aquí se afirma que el establecimiento de restricciones de tipo sanitario no violan en absoluto el Tratado de Asunción, ya que se enmarcan dentro de las disposiciones previstas por el artículo 50 del Tratado de Montevideo.

Simplemente, he querido aportar esta reflexión del señor Director Posadas.

SEÑOR BLANCO.- Si me permiten, quisiera hacer unas breves consideraciones con respecto al comentario final del señor senador Astori.

A mi juicio, una medida genuinamente sanitaria no violaría las disposiciones del Tratado, como podría ser, por ejemplo, la que se tomara para impedir la propagación de la epizootia. Lo que no podría suceder, es que bajo la forma de una medida sanitaria, en los hechos, se prohibiera o se inhibiera la libre circulación de bienes y servicios.

Por ejemplo, si se comprueba que un alcohol procedente de un país del MERCOSUR y que ingresa al Uruguay, es de mala calidad, porque atenta contra la salud pública, se prohibirá su ingreso.

Pero no se podría prohibir genéricamente la importación de alcoholes procedentes de otros países de la región porque no se hubieran fabricado por el Ente monopólico del Uruguay.

Supongamos que está en vigencia el Tratado de Asunción y el proyecto de ley que está a consideración y entran al país veinte alcoholes distintos de varios lugares. En ese caso, ANCAP va a ejercer, de acuerdo con este proyecto de ley, los controles correspondientes. Si dictaminara que uno, dos o los veinte alcoholes son perjudiciales para la salud pública, lógicamente podrá prohibir su circulación; en caso contrario, tendrá que admitirla libremente. De modo que si ANCAP conservara el monopolio de la producción de alcoholes, se vería imposibilitada de evitar la libre circulación de alcoholes procedentes de otras regiones, porque no podría usar la medida sanitaria como un pretexto para inhibir la libre circulación de bienes y servicios.

SEÑOR ABREU.- Creo que la interpretación debe hacerse en un campo aplicando un criterio más técnico y no tanto como se está efectuando o trasmitiendo a través de la inquietud formulada por el señor Director Posada. Corremos el riesgo de que con un criterio tan amplio acerca de la salud, podamos, en otro tipo de campo, como la seguridad,

comenzar a extrapolar una serie de interpretaciones que pemitirían, de alguna forma, que cada Estado creara, por la vía no arancelaria, una serie de defensas que, en última instancia, distorcionarían todo el esfuerzo de desmantelamiento arancelario que de por sí es difícil de realizar.

El criterio que se utiliza en el artículo Nº 50 del Tratado es el que se recoge en forma contínua en casi todos los esquemas de integración porque, naturalmente, hay excepciones que hacen a la defensa de algunos aspectos que se reservan dentro de la política básica de cada país. Se refiere a aspectos de carácter general, esencial, básico y no a aquellas derivaciones de tipo casuístico que pudiera tener en los aspectos comerciales la desgravación o la liberación.

Creo que este tema del monopolio, a medida que se vaya discutiendo, nos llevará a fijar una posición respecto de cuál es el alcance de las restricciones no arancelarias en el ámbito del MERCOSUR; cuáles son las excepciones que se establecen en el Tratado y qué importancia tiene la desgravación arancelaria y el esquema de integración sobre los monopolios de comercialización y producción.

Quería dejar la constancia, porque entiendo que la interpretación que hace el Director Posada --naturalmente asesorado por los técnicos--, precisamente, no es la filosofía que inspira la inclusión de este tipo de normas en el Tratado de integración.

25x

SEÑOR ASTORI.- Señor Presidente: nunca creí ni creo haber sostenido que a partir de la práctica del Tratado se pueda impedir el ingreso de alcoholes a nuestro país. He fundamentado --y sigo creyendo-- que ello puede ser compatible con el mantenimiento del monopolio; es decir que ANCAP además de seguir produciendo alcoholes, regule monopólicamente la distribución de los que ingresan.

En cuanto al literal B) me parece que es claro, aunque reconozco que el proceso de negociación le dará un contenido más concreto. Pero este literal del artículo 2º del Tratado de Asunción dice que se entenderá por restricciones cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario, o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte por decisión unilateral el comercio recíproco. No quedan comprendidas, en dicho concepto, las medidas adoptadas en virtud de la situaciones previstas en el artículo Nº 50 del Tratado de Montevideo de 1980, que es el que alude a las previsiones de carácter sanitarias.

Comparto la inquietud del Director Posada, porque creo que tiene relación con los alcoholes y la salud pública. Naturalmente, habrá que ver cuál es la mejor manera de establecer ese control. Por otro argumento que el señor Director Posada nos brindó, creo que es mucho mejor hacerlo a través del mantenimiento del monopolio, Dicho director sostiene que ANCAP no está en condiciones de efectuar dicho control. Estas dos preocupaciones se unen para fundamentar la posición que menos sostenido sobre este artículo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 1º.

(Se vota:)

6 en 8. Afirmativa.

Léase el artículo 2º.

(Se lee:)

"Artículo 2º.- La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland establecerá los precios de venta de todos los productos que elabore y comercialice en régimen de competencia."

En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

6 en 8. Afirmativa.

Léase el artículo 3º.

(Se lee:)

"Artículo 3º.- Déjase sin efecto lo dispuesto por los artículos 374 de la Ley Nº 13.032, de 7 de diciembre de 1961, 435 de la Ley Nº 13.892, de 19 de octubre de 1970, 260 a 263 de la Ley Nº 14.106, de 14 de marzo de 1973, 499 y 500 de la Ley Nº 15.903, de 10 de noviembre de 1987, y demás disposiciones concordantes sobre protección de la industria nacional, en lo que refiere a las adquisiciones de bienes y servicios que realice la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland en relación a la producción y comercialización en régimen de libre competencia."

En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

6 en 8. Afirmativa.

SEÑOR BLANCO.- He votado afirmativamente este artículo porque entiendo que es un corolario lógico de la desmonopolización, que consagra el artículo 1º. Sin embargo, hubiera deseado que el mismo tuviera una amplitud mayor, a los efectos de permitir que la totalidad del Ente Autónomo, ANCAP, pudiera funcionar con un régimen de derecho privado y, de esa manera, afrontar la libre competencia en éste y en otros rubros.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 4º del Capítulo II, titulado "Régimen de producción y comercialización de alcoholes".

(Se lee:)

"Artículo 4º.- La producción, comercialización, importación y exportación de alcoholes y de bebidas alcohólicas destiladas quedan sujetas a las disposiciones de la presente ley y a las reglamentaciones que se dictaren."

En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

6 en 8. Afirmativa.

Léase el artículo 5º.

(Se lee:)

"Artículo 5º.- Facúltase al Poder Ejecutivo a:

A) Establecer formas y condiciones de fabricación, comercialización, importación y exportación de los productos regulados por la presente ley.

B) Establecer normas y requisitos para la habilitación y funcionamiento de los equipos empleados en la elaboración de alcoholes y bebidas alcohólicas, exigiéndose particularmente el cumplimiento de las normas sobre preservación del medio ambiente, especialmente en materia de efluentes industriales y disposición de desechos.

C) Dictar normas sobre la composición, calidad y aptitud para el consumo de los productos a que refiere la presente ley como, asimismo, sobre extracción de muestras, su conservación y análisis.

D) Reglamentar el uso de los productos y aditivos que se empleen en la producción y comercialización de los alcoholes y bebidas alcohólicas.

E) Dictar normas sobre las condiciones edilicias, sanitarias y de seguridad de los locales y equipos en los que se industrialice o deposite cualquiera de los productos a que refiere la presente ley.

F) Sin perjuicio de lo previsto en la presente ley, reglamentar el procedimiento para la determinación e imposicion de sanciones."

En consideración.

SEÑOR CASSINA.- Quiero dejar constancia de que no voy a votar esta disposición porque se me plantea una duda sobre la constitucionalidad del literal F) de este artículo, que faculta a la Administración a reglamentar el procedimiento para la determinación e imposición de sanciones. En esta materia --inclusive en aquellas de carácter administrativo-- el año pasado analizamos una disposición que se incorporó en la Rendición de Cuentas --y que fue aprobada-- relativa a la protección de la fauna y de la flora. En esa instancia llegamos a la conclusión de que estas normas dictadas por vía administrativa pueden lesionar el principio de legalidad, consagrado en la Constitución. Se han elaborado, justamente, para proteger los derechos individuales y esenciales del Estado uruguayo.

SEÑOR ASTORI.- Pienso que en este artículo 5º se está facultando al Poder Ejecutivo a establecer formas, condiciones de fabricación y comercialización, importación y

exportación de los productos regulados por la presente ley. También se incluyen normas y requisitos para la habilitación y el funcionamiento de equipos, composición, calidad y aptitud para el consumo de los productos a que refiere la presente ley. La misma menciona los usos de productos y aditivos, las normas sobre condiciones edilicias, etcétera. Luego de estudiar este proyecto detenidamente, digo que votaré negativamente este artículo. Al respecto, quiero destacar que aquí hay una excelente exposición de lo que va a superar totalmente las posibilidades de control de ANCAP. Este Organismo, a mi juicio, no va a poder controlar todo esto, sobre todo teniendo en cuenta su actual dotación de recursos, infraestructura material y su personal. Me pregunto cómo hará ANCAP para supervisar el uso de productos y aditivos que se empleen en la producción y comercialización, así como las formas de comercialización, habilitación y funcionamiento de equipos, composición, calidad y aptitud para el consumo, etcétera. Reitero este caso porque me parece el más extremo. También es importante que se prevea la calidad de las materias primas empleadas en la fabricación de estos productos. No puedo imaginarme cómo se logrará este propósito. Aclaro que no pienso que en el futuro no lo pueda hacer, pero si este proyecto se aprueba, la calidad del producto caerá estrepitosamente, trayendo aparejado un riesgo muy grande para la salud, que aumentará en la misma proporción y acaso también en velocidad.

SEÑOR SANTORO.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR ASTORI.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR SANTORO.- Si bien he trabajado poco en esta Comisión, observo que en el comienzo de la disposición se dice que el Poder Ejecutivo será el que quede facultado para realizar el contralor correspondiente. Naturalmente, este Poder va a establecer los grandes lineamientos que regularán la normativa de esta actividad.

Si bien ANCAP participará de acuerdo con lo dispuesto en la ley, el Poder Ejecutivo intervendrá por otros medios.

Hay distintos canales por los cuales este Poder puede ejercer las facultades de contralor de la producción, especialización, etcétera, en esta actividad. No entiendo por qué se le atribuye solamente a ANCAP este control.

SEÑOR ASTORI.- La pregunta del señor senador Santoro es muy útil. Me estaba adelantando, pero el artículo 7º --que posteriormente vamos a analizar--, es el que le comete a ANCAP esta función.

SEÑOR SANTORO.- Insisto en que de esto no se puede deducir que la actividad del Poder Ejecutivo no esté incluida en el proyecto.

SEÑOR ASTORI.- El artículo 7º es muy claro. En su primera parte dice que se comete a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland la realización de los controles no tributarios establecidos por la presente ley. De manera que el control no tributario se le atribuye a ANCAP, es decir, de todas las disposiciones contenidas en el artículo 5º. Eso es lo que nosotros creemos que ANCAP

no podrá hacer. Por esta ley el Poder Ejecutivo queda facultado a establecer formas y condiciones, requisitos de producción y hasta elaborar disposiciones de carácter material y edilicio, pero luego el artículo 7º le asigna el control a ANCAP. Por estas razones insistimos en nuestra idea. También hay directores que piensan que el Organismo no está preparado para ejecutar tal función.

SEÑOR SANTORO.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR ASTORI.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR SANTORO.- Quizás pueda surgir algún inconveniente por el hecho de que las dos disposiciones son aditivas. Estas redacciones se construyen en forma de plenario, donde pueden surgir contradicciones. Pienso que son dos cosas distintas. Por un lado, el contralor efectivo lo realiza ANCAP y, por otro, la facultad que se le da al Poder Ejecutivo es para establecer las formas y condiciones con que serán elaborados estos productos. Es decir que uno establece las normas y el otro las ejecuta; lo que debemos hacer es una diferenciación de actividades.

SEÑOR ASTORI.- Sin duda, las observaciones del señor Senador Santoro han estimulado el debate. Efectivamente, se trata de dos cosas distintas y en eso le doy la razón. El artículo 5º faculta al Poder Ejecutivo a establecer las normas y el 7º, asigna a ANCAP la responsabilidad de controlarlas. Diría que se trata de dos aspectos complementarios y hay que analizarlos en forma conjunta.

25x

SEÑOR ABREU.- Debo expresar que la observación del señor senador Astori es comprensible porque está incluida en el memorándum elevado por el señor Ministro de Economía y Finanzas. En él se establece que no se puede competir y ser juez al mismo tiempo.

SEÑOR ASTORI.- Creo que ese es otro argumento.

SEÑOR ABREU.- Pienso que esto es parte del argumento porque si ANCAP comienza a realizar controles y también tiene la facultad de competir, naturalmente cumplirá un dobre rol. Más allá de eso, vinculo en forma armónica los artículo 5º, 7º y 9º. La facultad del Poder Ejecutivo está establecida en forma genérica, pero con una amplitud lo suficientemente razonable como para que pueda manejarse en un régimen de control fuera de ese ámbito.

El artículo 7º comete a la Administración la realización de los controles no tributarios establecidos en el propio proyecto de ley y en las reglamentaciones que se dicten, así como la imposición de las sanciones que resulten de la infracción de sus disposiciones. Entonces, parece que ANCAP tendría, de alguna forma, la capacidad no sólo de ejecutar determinadas sanciones, sino que la resolución de la sanción estaría en la órbita de su competencia. Pero --y me voy a referir a un tema que, probablemente, será planteado a corto plazo-- el artículo 9º alude a los controles de calidad sobre los alcoholes potables y las bebidas alcóholicas. En dicha norma no se establece quién será el encargado o a quién le va a corresponder la competencia de realizar los controles de calidad. De esa forma y relacionando los artículos 5º y 9º el sistema de control podría estar subsumiendo en el artículo 5º en las competencias del Poder Ejecutivo, los controles de calidad y demás análisis y extracciones de muestras que la reglamentación establece.

SEÑOR ASTORI.- Eso es aún mucho peor.

SEÑOR ABREU.- Ello nos conduce a la discusión en el sentido de si es conveniente que ANCAP, que entra en la competencia, tenga facultades como para controlar a quienes compiten con ella. Esta es una interpretación que trato de realizar para evitar esa doble superposición e intentar identificar cuáles son las distintas competencias que se atribuyen en el proyecto.

Deseo aclarar --y creo que todos tenemos el mismo sentimiento-- que el rigor técnico de la iniciativa no es el más adecuado y que, tal como muchas veces sucede,

las normas son el producto de excesivas jornadas de trabajo que llevan no sólo al agotamiento físico que se refleja en esta clase de dificultades técnicas, sino a las negociaciones políticas que, habitualmente, son más nocivas que la falta de ese rigor.

SEÑOR ASTORI.- Creo que nos hemos desviado totalmente del tema. Quien habla venía desarrollando el argumento de que en función de los artículos 5º y 7º ANCAP no tiene capacidad de ejercer el control que le asigna este proyecto de ley. Lo reitero ahora, porque en realidad, el contenido de ese control o, mejor dicho, lo que demuestra que no se podrá realizar, figura en el propio artículo 5 que estamos analizando. Se podría argumentar por qué no espero al artículo 7º para plantear esta situación, pero lo que sucede es que ambas normas son inseparables porque la factibilidad de llevar a la práctica lo que establece el artículo 7º depende del contenido del artículo 5.

En ese sentido, estaba preguntando cómo va a hacer ANCAP, en una situación extrema, para controlar el uso de productos y aditivos. No me imagino cómo podrá realizar esa tarea porque se trata de un control típicamente no tributario que tiene que ver con la calidad del producto y, reitero, me parece que no lo va a poder realizar.

Por otra parte, si se agrega el artículo 9º --como acotaba el señor senador Cassina-- la situación se empeora. Por ahora, pienso que podríamos dejarlo de lado porque el argumento de que actúa como juez y parte es otro problema a discutir y no está relacionado con lo que estoy planteando en este momento. Este argumento va a generar sospechas

en el sentido de que al controlar ANCAP --si es que puede ejercer controles--, cualquier demora --tal como dijo el señor Director Posada-- en ese control será interpretada como si se estuviera llevando a la práctica una maniobra en contra de un competidor. Prefiero no referirme a ese tema en este momento, porque considero, reitero, que se trata de otra situación.

Simplemente, deseo concentrarme en el argumento de las enormes dificultades que con este proyecto de ley tendrá ANCAP para ejercer los controles que establece el artículo 7 y que refieren al contenido del artículo 5. A mi juicio, ellos comprometen totalmente las relaciones entre alcoholes y Salud Pública.

SEÑOR ABREU.- A mi entender, los artículos 5º, 7º y 9º así como su carácter general, no están separados del tema que se puede plantear en cuanto a que ANCAP actúe como juez y parte.

Quiero dejar constancia de que si bien estamos aludiendo a los "controles", todavía no conocemos el alcance de esa expresión y cuál es la competencia que se le atribuye a cada uno de los órganos involucrados en el proyecto de ley. Además, cuando nos referimos al artículo 9º sabemos que los controles de calidad --que son los más importantes porque hacen jugar la actividad competitiva-- no están en la órbita de ANCAP por que nadie los fija allí. Dicha norma se refiere a que los controles de calidad con respecto a los alcoholes potables y bebidas alcóholicas serán llevados a cabo mediante análisis y otros exámenes que la reglamentación

25x

establezca. Creo que ANCAP podrá tener dificultades, pero no del grado que se le intentó adjudicar, inclusive, por parte de su sindicato, respecto de las insuficiencias de la infraestructura de control.Admito que pueda haber dificultades en el sentido de la confusión sobre las competencias, la falta de tecnicismo o claridad de las disposiciones, pero no creo que sea del caso exagerar sobre el tema porque no todo el control quedará en manos de ANCAP, ni porque, además, el control establecido en el artículo 9º --que para quien habla es el más importante porque se trata, estrictamente, de los controles de calidad, y las normas de calidad son las que van a relacionar los aspectos sanitarios-- no está en la órbita de ANCAP, no está fijado expresamente en su competencia y puede ser distribuido de forma tal que el Poder Ejecutivo pudiera armonizar en la reglamentación lo que aquí, én principio, aparece como confuso.

SEÑOR ASTORI.- Creo que el texto del artículo 7º es muy claro. Dice que se comete a ANCAP la realización de los controles no tributarios "establecidos en la presente ley", lo que obviamente, incluye al artículo 9º que configura un detalle de los controles de calidad que el artículo 7 le asigna a ANCAP. De lo contrario, no sé cómo se interpreta la expresión "controles no tributarios establecidos en la presente ley".

SEÑOR CADENAS BOIX.- Voy a referirme a la intervención del señor senador Cassina con respecto a la probable inconstitucionalidad del literal F del artículo 5º.

Creo que esa inconstitucionalidad no es tal porque lo que puede reglamentar el Poder Ejecutivo es el procedimiento para la determinación de imposición de sanciones. La determinación de imposición de sanciones quedarían dentro del campo de la ley, lo que respetaría el principio de legalidad que el señor senador Cassina dijo que pudo haberse vulnerado por medio de este inciso. Entiendo que reglamentar el procedimiento no estaría vulnerando disposiciones constitucionales.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa sugiere que pasemos a la consideración del artículo 6º y que momentáneamente no votemos el artículo 5º, a los efectos de dar oportunidad al señor Senador Blanco de hacer uso de la palabra, para lo cual estaba anotado expresamente.

Si los señores senadores lo entienden así, procederíamos en ese sentido.

Léase el artículo 6º.

(Se lee:)

Artículo 6º.- Facúltase al Poder Ejecutivo para que, actuando de conformidad con las normas UNIT sobre bebidas alcohólicas y alcoholes, regule lo referente a:

1) Identificaciones que deberán lucir los productos.

2) Condiciones de los envases y etiquetas de los mismos.

3) Graduación de los alcoholes que se comercialicen.

4) Manipulación o alteración de envases, alcoholes y bebidas alcohólicas especialmente cuando se aparten de las normas UNIT establecidas para cada tipo de producto, siendo, en este caso, preceptivo el decomiso del mismo.

5) Regeneración de alcoholes desnaturalizados y empleo en usos no autorizados.

En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

5 en 7. Afirmativa.

Léase el artículo 7º.

(Se lee:)

Artículo 7º.- Cométese a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland la realización de los controles no tributarios establecidos en la presente ley y en las reglamentaciones que se dicten, así como la imposición de las sanciones que resulten de la infracción de sus disposiciones.

En consideración.

SEÑOR CASSINA.- Señor Presidente: voy a realizar algunas consideraciones similares a las que hizo el señor senador Astori al tratar el artículo 5º.

En primer lugar, quiero decir que conforme a la interpretación que hago del texto de este proyecto de ley, todos los controles no tributarios son de cargo del Estado. Confieso que me preocupa la posible interpretación del artículo 9º que se ha sugerido, porque si ella prosperara, tendríamos una situación más bien indefinida en la que, por un lado, la ley, con la claridad que tiene, le comete a ANCAP la realización de los controles no tributarios en toda su vastedad y, por otro, estaría permitiendo que por vía reglamentaria se adjudique a otros organismos públicos. Esto supone entrar en un terreno peligroso e, incluso, riesgoso para la eficacia de los controles y para el respeto de los derechos de quienes, de aprobarse este proyecto de ley, empiecen a actuar con ANCAP en régimen de libre competencia, es decir a quienes comiencen a producir y a comercializar alcohol.

En este aspecto, me parece que la unidad en materia de controles, está relacionada con la eficacia del control mismo y otorga garantías a todas las empresas involucradas. Entiendo que lo que el artículo 9º quiere decir es que determinados controles --los que refieren a la calidad sobre los alcoholes potables y bebidas alcohólicas producidas en el país o importadas-- se llevarán

a cabo mediante determinados procedimientos de control. Es decir que se trata de una especie de mandato a ANCAP para que en lo que refiere a ciertos controles sobre determinados productos, proceda según las vías que la ley indique, y no otras, pero no una permisividad otorgada al Poder Ejecutivo para que por vía reglamentaria pueda determinar que otros organismos públicos realicen los controles. El solo hecho de que se pueda, por lo menos, dudar de que la interpretación del artículo 7º en correspondencia con el 9º es otra que la que voy exponiendo, me plantea una preocupación adicional a las que el texto de este proyecto de ley, tal como lo venía entendiendo, me había suscitado.

En base a este criterio, por el que entiendo que los controles no tributarios los realizaría --de aprobarse este proyecto de ley-- s o l a m e n t e ANCAP considero que el organismo no está en condiciones de cumplir salvo, naturalmente, que a este respecto cree toda una infraestructura de la que hoy carece.

Sobre el particular, he tomado en consideración las manifestaciones e información que nos han brindado tanto el Directorio de ANCAP --incluso he hablado personalmente con su señor Presidente y con el señor director don Saúl Posada-- como ex directores y técnicos del Organismo, algunos que aún lo son y otros que lo fueron en su momento. Efectivamente, me han dicho que ANCAP, con su actual infraestructura, no está en condiciones de cumplir con el cometido que este proyecto de ley le asigna.

No hago mayor hincapie en el tema planteado por el señor director Posada en cuanto a que ANCAP se transforme en juez y parte. Concuerdo con él en lo que tiene que ver con las dificultades que la aprobación de la iniciativa podría plantearle en un régimen de libre competencia frente a las empresas competidoras que se sientan controladas por el Organismo lo que, por lo menos, puede generar obstáculos, pleitos y situaciones enojosas que sería deseable evitar. Pero puedo aceptar que la tradición de ANCAP en cuanto a actuar con objetividad en esta materia constituye un argumento importante para mantener el criterio de transformarla en juez y parte. Sí, en cambio, me parece importante la consideración sobre las dificultades de orden práctico que va a tener para cumplir este cometido y que, en todo caso, se traducirán en su incumplimiento, por lo menos, de todos sus términos, lo que afecta la posibilidad de que el país tenga en esta materia controles eficaces, sobre todo en interés de la salud de la población. Creo que cualquiera puede advertir que en la actualidad ANCAP se controla a sí misma por existir un régimen de monopolio casi total.

25x

Si bien existe importación y también producción nacional de bebidas alcoholicas, los controles que lleva a cabo ANCAP se realizan sin mayores dificultades, por la existencia del monopolio.

Sin embargo, derogado éste, el campo de aplicación de la facultad de ANCAP de controlar toda la actividad, evidentemente desborda sus posibilidades actuales, y a menos que se cree una organización burocrática, realmente monstruosa --que creo nadie tiene la intensión de establecer--,no veo cómo el control se hará efectivo por parte de ANCAP.

En el día de ayer, me permití consultar al quien fuera Director de ANCAP durante el período anterior, el Ingeniero Químico Olivera. Como es sabido, antes de asumir aquella jerarquía, el señor Olivera fue funcionario del organismo. Precisamente,él me señaló en forma muy clara que sin duda, con su actual infraestructura, ANCAP no está en condiciones de cumplir este cometido. Entonces, la conclusión que se puede extraer es que a menos que se cree una nueva infraestructura o que se modifique la ley --a fin de dotar a otro organismo de las facultades de control que le han sido otorgadas a ANCAP--, los controles no podrán ser llevados a cabo en plenitud. Esto , en detrimento de valores e intereses superiores, que son los que el monopolio ha intentado --y a nuestro juicio debe seguir intentando-- proteger.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Se reanuda la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Volvemos a la consideración del artículo 5º.

SEÑOR BLANCO.- Con respecto al artículo 5º, quisiera hacer algunos comentarios a propósito de las reflexiones que en voz alta han hecho los señores senadores Cassina y Astori.

El señor senador Cassina hizo referencia al literal F) del artículo que nos ocupa, planteando la duda de carácter constitucional que le suscita el mismo en razón de que, dada su redacción, se podría vulnerar el principo de legalidad. En lo personal, me permito interpretar esa disposición como conciliable con las normas constitucionales, ya que el literal F) en relaidad no autoriza o faculta al Poder Ejecutivo para determinar e imponer las sanciones, sino para reglamentar el procedimiento de determinación e imposición de sanciones. Esta última, precisamente, figura en el artículo 8º, que cumple con el principio de legalidad, porque preve los decomisos y las multas, cosa que también hace el artículo 7º. En cambio, en mi opinión, el literal F) se circunscribe a facultar al Poder Ejecutivo a reglamentar el procedimiento a través del cual se llega a determinar e imponer las sanciones que resultarán de la aplicación de los otros artículos.

SEÑOR CASSINA.- Admito que el señor senador Blanco tiene razón en lo que señala, así como también la tuvo en su momento el señor senador Cadenas, Boix.

El tema es --y pienso que en esto se podrá convenir conmigo-- que los procedimientos, según se estructuren pueden también hacer al fondo de la cuestión. Una

cosa son las sanciones y otra los procedimientos para sancionar. Pero la regulación de esos procedimientos puede también vulnerar derechos individuales.

SEÑOR BLANCO.- Coincido con el enfoque que realiza el señor senador Cassina en cuanto a que la reglamentación podría vulnerar derechos constitucionales. Sin embargo, estimo que el literal que estamos considerando no implica en sí mismo la violación de esas disposiciones y que por la vigencia del principo general de legalidad y del Estado de derecho, se debe entener que la reglamentación que faculta al Poder Ejecutivo a expedir en la materia de procedimiento, habrá de ajustarse a las normas constitucionales y al ordenamiento jurídico nacional. Si así no lo hiciera, existiría cierta irregularidad que no sería convalidada o condonada por lo que pudiera establecer el literal F) del artículo que estamos considerando.

Con respecto al comentario que realizó en su momento el señor senador Astori acerca del literal B) del artículo 5º --que luego, de alguna manera, lo realizó también , aunque desde otro ángulo, con respecto al artículo 6º-- , en cuanto a la posibilidad de que ANCAP controle efectivamente todos los elementos que se faculta al Poder Ejecutivo a determinar, pienso que sería útil realizar varias distinciones.

De acuerdo al sistema que la ley ha previsto --con las imperfecciones que tiene--, en virtud de los artículos 5º y 6º, el Poder Ejecutivo deberá establecer ciertas pautas o criterios generales. A su vez, el artículo 7º indica que será ANCAP el organismo encargado del control y fiscalización del cumplimiento de esas normas que haya fijado dicho Poder. Me parece que este aspecto, desde el punto de vista jurídico, no ofrece dificultades.

La Ley establece ciertos criterios generales que el Poder Ejecutivo concretará, a través de la reglamentación. Posteriormente, se designará a un organismo para que cumpla las funciones de contralor y fiscalización. Por lo tanto, no creo que exista un problema de legalidad.

Lo que observo es que se pueden presentar inconvenientes de tipo práctico, es decir, si el organismo en cuestión tendrá la posibilidad material de llevar a cabo esa tarea. Al respecto, el Directorio de ANCAP --y consta en la versión taquigráfica de la sesión a la que concurrió el señor Posada-- ha manifestado unánimemente su convencimiento que podría asumir ese control. De todas maneras, pese a estas afirmaciones, me parece evidente que es mucho más fácil controlar la calidd de un producto cuando se es el único que lo elabora monopólicamente en el territorio de un país, que cuando puede ser fabricado por muchos o ingresar, por vía de importación, de otros lugares.

Pienso que no favoreceríamos la discusión honesta

de la ley si no dijéramos francamente que existe y es real, esa dificultad que han planteado los señores senadores Astori y Cassina. Sin embargo, esto no nos debería llevar a la conclusión de que la desmonopolización no es adecuada o que el sistema no es el indicado. Además, debemos tener en cuenta que esta dificultad se plantea de manera general en los países de economía libre de mercado. Asimismo, los productores de bienes y servicios esenciales para la vida humana --como por ejemplo, el cuidado de la salud y la atención médica--, son provistos por otros productores independientes del Estado, es decir, privados y, en muchos casos, extranjeros. Esto genera, evidentemente, una dificultad en el control, pero es inherente a la naturaleza del propio sistema económico del país en el que se establece esta ley.

Reitero que, sin dejar de reconocer esas dificultades, debemos proveer los medios necesarios para salvar los obstáculos que puedan surgir. De todos modos, me alienta la posición del Directorio en mayoría, acerca de que se considera capacitado para cumplir esta función. No obstante ello, no puedo dejar de coincidir con las dudas que se han expuesto, ya que esto va a generar ciertas dificultades, especialmente, en el proceso de transición, cuando se tenga que instrumentar este mecanismo.

En definitiva, me parece que los beneficios que resultan del conjunto del sistema, sobrepasan los inconvenientes que por esta vía pudieran surgir.

No podemos olvidar que esto también ocurre en otro tipo de actividades que producen alimentos y sustancias vitales para la vida humana, en las que también es necesario realizar un control. En ese sentido, en nuestro país, hasta ahora, ha sido satisfactorio el nivel de seguridad. Por lo tanto, pienso que en el futuro podremos obtener este resultado, tal como sucede en otros países en que hay un régimen de libertad en la producción e importación de alcoholes. y no se registran desastres colectivos que resulten perjudiciales para la salud.

Finalmente, quisiera referirme al tema de la contaminación y preservación del medio ambiente, ya que también se menciona en este proyecto de ley.

Es obvio que esto genera una nueva carga sobre el organismo que tiene el cometido de efectuar el control. Pero e l l o nos puede llevar a la conclusión de que debería ser conveniente que el Estado continuara monopolizando esa actividad. No debemos olvidar que hay otras producciones que también son contaminantes, como por ejemplo, la industria láctea --tema sobre el cual días pasados el señor senador Jude presentó un trabajo y que fue comentado posteriormente por el señor Director de ANCAP--, en la que existe un subproducto o derivado que puede tener efectos perjudiciales. No debería pensarse que para luchar contra eso estas actividades deben ser monopolizadas por el Estado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palasbra, se va a votar el artículo 5º.

25x

(Se vota:)

6 en 8. Afirmativa.

Léase el artículo 7º.

(Se lee:)

"Artículo 7º.- Cométese a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland la realización de los controles no tributarios establecidos en la presente ley y en las reglamentaciones que se dicten, así como la imposición de las sanciones que resulten de la infracción de sus disposiciones."

En consideración.

SEÑOR ABREU.- Considero que una interpretación estricta de este artículo nos podría conducir a una situación sin salida o a una más difícil de lo que en realidad la ley podría plantear.

Debe notarse que la palabra "control" está incorporada a varios artículos con distintos

sentidos. El artículo 7º habla de "controles no tributarios"; el 9º, de "controles de calidad"; el 11, de "controles, de producción traslado y ensilado" y el 12, cuando se refiere a las tareas de inspección, señala que "todos los funcionarios dispondrán de las más amplias facultades de investigación, fiscalización y control".

Por lo tanto, se debe buscar una forma de uniformizar, desde el punto de vista semántico, algo que no está claro en el contenido de la actividad.

Confieso que no es mi deseo hacer una interpretación tan estricta como para concluir que, por la vía del descarte, se establezca que el artículo 7º está queriendo indicar que todo lo que no sean controles tributarios deberá corresponderle a ANCAP.

Por su parte, me da la impresión que de acuerdo al artículo 9º, ANCAP podrá tener claramente las labores de control, en cuanto al retiro de muestras y la inspección de los locales. Pienso que no necesariamente deberá tener la competencia de dicho control. Entonces, existen dos vías: lo puede hacer el Poder Ejecutivo --distribuyendo en organismos técnicos la realización complementaria a la actividad de control administrativo e inspectivo que puede efectuar ANCAP--, o el propio Ente --si así lo considera conveniente, dentro de lo que le permite su Carta Orgánica-- a través de una privatización periférica, dando la concesión a una empresa privada para que realice ese control.

25x

Naturalmente que este mecanismo no está fuera de la órbita del Estado, ya que la concesión del permiso --que tantas veces se ha venido cuestionando con respecto a la Ley de Empresas Públicas--, está prevista entre las figuras del instituto de derecho público.

Más que buscar una dificultad en el manejo de lo que las normas están estableciendo, queremos alcanzar un camino que no sea infundado ni tan amplio como para no lograr el respaldo suficiente.

Insisto en que lo relativo a la calidad podría vehiculizarse fuera de la órbita de ANCAP, sin que ésta pierda el control inspectivo y la realización de todas las actividades administrativas, en función de las competencias que le otorga la ley.

Por lo tanto, en el Plenario vamos a procurar desarrollar este tema con mayor profundidad, fundamentalmente, desde el punto de vista jurídico. Desde ya adelantamos que nuestra opinión parte de la base de que el concepto de control no es el mismo en todos los artículos y, en consecuencia, nos puede llevar a interpretaciones excesivamente rígidas. En realidad, la flexibilidad debería permitirnos compatibilizar la norma con la realidad.

SEÑOR CASSINA.- Sin perjuicio de que voy a aguardar con sumo interés el resultado del esfuerzo que va a realizar el señor senador Abreu, debo expresar que no sé cómo se le puede hacer decir al artículo 7º otra cosa de lo

que en realidad dice. Si así fuera, se podrían generar conflictos imprevisibles con las empresas privadas a las que, de aprobarse este proyecto de ley, se faculten para intervenir en los diversas etapas de la importación, producción y comercialización.

Digo esto, porque una empresa que sea sancionada por un control realizado por otro organismo público, que no sea ANCAP, incluso puede cuestionar la licitud de un procedimiento que realice ese organismo, en función de lo que establece el artículo 7º. Quienes propugnan este proyecto de ley, tendrán que comprender que la posibilidad de que legalmente pueda consagrar su criterio amplio, como el que esboza el señor senador Abreu, necesariamente requiere de la modificación de los textos proyectados.

SEÑOR ABREU.- Naturalmente entiendo que el señor senador Cassina advierte un interés en lo que yo pueda fundamentar en el futuro. Se trata del mismo interés que a veces tenemos para entender las posiciones de su partido en otros temas, de manera que podemos intercambiar ideas Más allá de este comentario, no creo que la interpretación sea tan estricta y, de alguna manera, vamos a fundamentarlo, porque creo que el tema del control no está manejado con el tecnicismo, ni con la precisión suficientes en el proyecto de ley, en el sentido de que se podrían realizar controles de calidad fuera de la órbita de ANCAP. Aunque al señor senador Cassina le parezca que no admita dudas, de todas maneras, de ella se nutre no sólo la legislación, sino también la democracia.

Con respecto al tema de los controles, como existe desde mi punto de vista una utilización diversa en el artículo 9º del proyecto, se podría interpretar como que el control de calidad, desde el punto de vista jurídico y legal, está fuera de la órbita de ANCAP.

SEÑOR SANTORO.- Quiero señalar que lo que decía hace unos instantes el señor senador Cassina, ya lo había manifestado en la sesión de esta Comisión el 28 de mayo de 1992, donde realizó una pregunta en el sentido de si en el control de los aspectos no tributarios estaría ANCAP en condiciones de cumplir con él. En esa ocasión, el señor Presidente de ANCAP frente a la primer pregunta formulada por el señor senador Cassina, le contestó que el Ente estaba en condiciones de realizar ese control puesto que contaba con personal, técnicos y equipamientos.

. De manera que no veía ningún inconveniente en que dicho control se realizase en buenas condiciones y de modo eficaz. Quiere decir que ello no significaba ninguna dificultad, aun cuando desapareciera el monopolio que hoy ejerce. El Presidente de ANCAP debe conocer las posibilidades que este Organismo tiene para realizar dichos controles; puedo decir que cuando se refirió a este tema, afirmó que ANCAP podría realizar esos controles.

SEÑOR CASSINA.- Quisiera hacer dos aclaraciones. En primer lugar, tiene razón el señor senador Abreu cuando dice que la democracia se nutre de la duda; pero digo que la legislación no debe fomentar la duda. En un Estado democrático uno de los mayores valores es que la legislación otorgue seguridad.

En segundo término, puedo decir que lo que expresa el señor senador Santoro es cierto, ya que hace unos momentos lo acababa de mencionar. Manifesté que

había tenido la información del propio Directorio de ANCAP e incluso, hablé del tema personalmente con su Presidente , pero procuré otras informaciones. Sobre esa base y aplicando mi escaso sentido común, llego a la conclusión de que ANCAP no está en condiciones de cumplir estos cometidos que se le asignan.

SEÑOR ABREU.- Cuando uno se refiere a la duda, hace mención a los criterios de interpretación que claramente existen no sólo en la Constitución de la República, sino también en la doctrina y en los criterios que se deben seguir. Lo que vamos a tratar de hacer es intrepretar la norma para que su espíritu pueda ser claramente desentrañado en el ámbito del Plenario cuando se estudie este tema.

SEÑOR ASTORI.- Es rigurosamente cierto que este proyecto utiliza la palabra control en varias ocasiones. Primero lo hace en el artículo 7º y la expresión "control no tributario" engloba a todas las demás. Entonces, con este texto no es posible la interpretación abierta de distribuir las facultades de control en materia no tributaria. Si se insiste en otra interpretación estamos en condiciones de seguirla discutiendo y, al respecto, puedo decir que este texto es tajante desde este punto de vista.

En cuanto a ese pasaje de las declaraciones del señor Presidente de ANCAP, que citó el señor senador Santoro, más allá de lo discutible de su respuesta, admite que los controles los debe realizar ANCAP. El ingeniero Tierno ha afirmado que ANCAP los puede hacer, mediante este texto legal. Esto es una prueba más de

25x

que le están asignando estos controles.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 7º.

(Se vota:)

6 en 8. Afirmativa.

Léase el artículo 8.

(Se lee:)

"Artículo 8º.- La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland estará facultada para imponer el decomiso de mercaderías, su inutilización e imponer multas a los infractores de las disposiciones que establezca la reglamentación."

En consideración.

SEÑOR CASSINA.- Me gustaría que algún señor senador, más interiorizado en el tema, me aclarara una duda que me surge luego de leer el artículo 20. Este deroga una serie de normas legales referidas al régimen de sanciones que se aplican ante la violación de disposiciones vigentes en materia de alcoholes. Entonces, de aprobarse este proyecto de ley, ¿dónde están las normas legales que establecen el régimen punitivo administrativo a quienes violen las disposiciones legales y reglamentarias en esta materia? Teniendo en cuenta las normas derogadas por el artículo 20 que la Secretaría nos ha hecho llegar recientemente, podemos afirmar que éstas son las que establecen las sanciones. Es posible que me equivoque y que haya otras normas que se mantengan vigentes, pero como la ley no establece sanciones y da por supuesto que existe un régimen sancionatorio, he buscado y me pregunto dónde está.

En la ley de creación de ANCAP, el artículo 7º establece lo siguiente: "El Directorio, en colaboración con el Director de Impuestos Internos, elevará al Consejo Nacional de Administración, para su aprobación y remisión al Parlamento, un proyecto de contralor y penalidades para las disposiciones e infracciones de esta ley. Mientras no se sancione, se aplicarán por la Dirección de Impuestos Internos, las que rigen actualmente para las materias comprendidas en esta ley." Luego, una serie de normas legales, establecen las sanciones e inclusive el decomiso en distintas etapas del procedimiento de control, para

las diversas infracciones que se puedan cometer. Reitero que mi pregunta es de buena fe, porque en realidad, no encuentro dónde están las sanciones.

SEÑOR CADENAS BOIX.- He escuchado atentamente la pregunta del señor senador Cassina y pienso que su contenido es más efectista que real. En ese sentido, el artículo 8º expresa: "La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland estará facultada para imponer el decomiso de mercadería, su inutilización e imponer multas a los infractores de las que establezca la reglamentación." A mi juicio, se trata de un artículo genérico, aséptico, independientemente de si existen o no sanciones. Evidentemente, tal como lo ha dicho el señor senador Cassina, hay una derogación en el artículo 20 que alcanza --no sé si a todas-- a algunas sanciones que se podrían imponer a quienes incurrieran en violación. En su generalidad, están referidas a quienes violentaran el alcance del monopolio que ANCAP tiene por ley. Aunque exista una duda, pienso que no alcanza al artículo 8º, en cuanto el mismo establece una facultad de carácter totalmente aséptico y, reitero, independiente de dichas sanciones.

SEÑOR CASSINA.- Admito que lo que expresa el señor senador Cadenas es correcto. Aparentemente, el artículo 8º está establecido sobre la base de la existencia de normas legales que establecen en qué circunstancias se pueden decomisar mercaderías o imponer sanciones, multas, etcétera. Asimismo, tiene en cuenta la graduación y la diversidad de las mismas. Se me comprenderá que esto lo debo relacionar con el contexto de la ley. El planteo de mis dudas, creo

que es legítimo. A mi juicio, guarda relación con el artículo 20, porque como éste hace una derogación de una serie de normas, varias de las cuales establecen sanciones, de manera ajustada a la Constitución.

Si se aprueba este proyecto de ley tal como viene de la Cámara de Representantes, ¿cuáles serán las sanciones a aplicar? Qué ley las establece? ¿O tendremos que hacerlo luego, con urgencia? A su vez, no caben dudas de que el Poder Ejecutivo no puede establecer sanciones, según lo que se desprende del literal F) del artículo 5º.

Quizás, lo pertinente sería formular una consulta a la Asesoría Jurídica del Directorio de ANCAP que, seguramente, estará en condiciones de proporcionarnos una rápida información acerca de cuáles son las normas legales que establezcan sanciones, por supuesto, con base legal.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Comparto el criterio del señor senador Cassina en cuanto a que la sanción es materia de ley. Pero me refería a la naturaleza aséptica del artículo 8º que se vincula con sanciones que hoy existen o que mañana puedan surgir en el futuro.

SEÑOR CASSINA.- En eso estoy de acuerdo.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Efectivamente, el artículo 20 deroga determinadas sanciones, habida cuenta de que en ley de Subsistencias existen sanciones para aquellos productos que no están en buen estado. Tendríamos que analizar si éstas están alcanzadas por el artículo 8º. Quizás subsistan otras que no estén incluidas en la derogación del artículo 20.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar el artículo 8º.

(Se vota;)

5 en 7. Afirmativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Siendo la hora 11 y 50 minutos y como algunos señores senadores deben retirarse, la Comisión quedaría sin número para sesionar. Por tanto, considero que no sería prudente proseguir con el estudio de este tema.

SEÑOR CASSINA.- Solicito que a través de la Mesa se formule al Directorio de ANCAP una consulta sobre un aspecto que he planteado y que considero tiene particular importancia.

Concretamente, desearía que se indicara --en caso de aprobarse este proyecto de ley y, en particular, el artículo 20-- qué normas legales quedarían vigentes que habilitaran a la Administración a aplicar sanciones a quienes infrinjan las disposiciones del presente proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Es la hora 11 y 56 minutos.)